

Orasi Ilmiah

UNDANG-UNDANG DAN KEBIJAKAN PEMERINTAH DI BIDANG PERKOPERASIAN DI INDONESIA:

Dalam Kaitannya dengan Manajemen Koperasi Unit Desa

Oleh :

Otto A.S. Brotosunaryo

Disampaikan dalam rangka Orasi pengukuhan Guru Besar dalam Ilmu Manajemen Koperasi di Auditorium Rektorat Institut Pertanian Bogor, 22 Juni 1996

I. PENDAHULUAN

Sasaran pembangunan bidang ekonomi pada pembangunan jangka panjang kedua (PJP II) yang telah digariskan dalam GBHN 1993 adalah terciptanya perekonomian yang mandiri dan andal sebagai usaha bersama atas asas kekeluargaan dengan berdasarkan demokrasi ekonomi serta berlandaskan Pancasila dan UUD 1945. Sasaran tersebut menempatkan lembaga ekonomi koperasi sebagai tatanan utama yang kelak diharapkan mampu menjadi sokoguru (tulang punggung) perekonomian Indonesia. Dalam GBHN juga ditekankan sasaran khusus dibidang koperasi, diantaranya: (1) pembangunan koperasi diarahkan sebagai wadah kegiatan ekonomi rakyat yang mampu menjadi badan usaha yang efisien dan tangguh; sekaligus diarahkan menjadi gerakan ekonomi rakyat yang memiliki jiwa dan semangat tinggi, (2) peningkatan pelaksanaan fungsi dan peranan koperasi melalui upaya peningkatan semangat kebersamaan dan manajemen yang lebih profesional, (3) pemberian kesempatan berusaha yang seluas-luasnya disegala sektor kegiatan ekonomi dan penciptaan iklim usaha yang mendukung dengan kemudahan perolehan modal, dan (4) pengembangan kerjasama usaha, baik antar koperasi, dengan usaha negara (BUMN) maupun dengan usaha swasta.

Ketetapan MPR dalam GBHN dan UUD 1945 telah banyak memberikan dorongan bagi pemerintah untuk menyusun undang-undang dan

peraturan perkoperasian yang lebih bersifat strategis dan operasional. Bahkan penyusunan UUD 1945 juga didasari oleh kondisi dan perkembangan gerakan koperasi yang filosofinya sangat sederhana dan dapat membantu membangkitkan perekonomian rakyat banyak yang pada saat itu masih sangat memprihatinkan.

Kajian dalam uraian orasi ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana refleksi dan pengaruh pemberlakuan perundangan dan peraturan perekonomian terhadap perkembangan dan kemajuan koperasi dengan mengungkap kronologis perubahan undang-undang dan peraturan koperasi selama 77 tahun (1915 - 1992), serta mengkaitkannya dengan relevansi kebijakan pemerintah dalam pelaksanaan dan kemampuan manajemen Koperasi Unit Desa.

II. UNDANG-UNDANG DAN PRINSIP KOPERASI INDONESIA

Menurut sejarahnya, koperasi didirikan secara sukarela oleh orang-orang yang mempunyai kepentingan dan kebutuhan ekonomi yang sama, dengan maksud bersama-sama berusaha untuk meningkatkan kesejahteraan hidup mereka.

Berkembangnya ide pasar koperasi tersebut tidak lepas dari landasan etika atau budaya koperasi yang harus dipenuhi, yakni jujur, berperikemanusiaan, solidaritas dan tolong-menolong, bertanggung jawab, berkeadilan, demokrasi serta bersifat membangun (konstruktif). Ide pasar dan etika koperasi merupakan landasan utama dalam pembentukan prinsip-prinsip koperasi yang tercermin dalam "The Principle of Rochdale" yang telah dicanangkan oleh International Cooperative Alliance (ICA).

ICA (1966) dalam keputusannya telah menyatakan, bahwa bagi suatu perkumpulan yang menamakan dirinya sebagai koperasi *harus* mempergunakan prinsip-prinsip Rochdale, demikian pula dengan suatu negara yang akan menerbitkan undang-undang perekonomian, sendi-sendi dasar koperasinya *harus* mencerminkan prinsip-prinsip Rochdale.

Undang-undang/peraturan perkoperasian di Indonesia yang telah banyak mengalami perubahan, juga sejalan dengan usaha pemerintah Indonesia untuk menyerap dan menerapkan prinsip-prinsip koperasi

"Rochdale" yang dirumuskan sebagai sendi-sendi dasar koperasi Indonesia. Undang-undang perkoperasian yang telah diterbitkan di Indonesia sejak tahun 1915 sampai 1992 terdapat 8 (delapan) undang-undang dan terbagi dalam dua periode, yakni sebelum lahirnya UUD 1995 dan sesudahnya.

Sebelum lahirnya UUD 1945 sudah diterbitkan tiga undang-undang (Jaman Belanda), yaitu undang-undang nomor 431 tahun 1915 tentang "Penetapan Peraturan mengenai Perkumpulan Koperasi", undang-undang nomor 91 tahun 1927 tentang "Peraturan Perkumpulan Koperasi Bumi Putra", dan undang-undang nomor 108 tahun 1933 tentang "Penetapan Peraturan Umum Perkumpulan-Perkumpulan Koperasi".

Dan sesudah lahirnya UUD 1945, yakni di jaman kemerdekaan, lima undang-undang yang diterbitkan yaitu tahun 1949: undang-undang nomor 179 tentang "Penetapan Peraturan Perkumpulan-Perkumpulan Koperasi"- berlaku didaerah pendudukan Belanda. Tahun 1958: undang-undang nomor 79 tentang "Perkumpulan Koperasi", yang merupakan produk pertama yang dikeluarkan oleh DPR RI, tahun 1965: undang-undang nomor 14 tentang "Perkoperasian", tahun 1967: undang-undang nomor 12 tentang "Pokok-Pokok Perkoperasian", dan yang terakhir tahun 1992: undang-undang nomor 25 tentang "Perkoperasian".

Undang-undang perkoperasian yang terakhir diterbitkan, yakni UU No 25 tahun 1992 tentang perkoperasian telah memasukkan seluruh prinsip-prinsip Rochdale dalam prinsip koperasi Indonesia (dalam pasal 5, ayat 1 dan 2). Bahkan dalam prinsip koperasi Indonesia telah ditambahkan satu prinsip, yakni kemandirian. Secara rinci prinsip-prinsip Rochdale tersebut terdiri dari 6 (enam) hal, yakni (1) keanggotaan yang terbuka dan sukarela, (2) pengelolaan koperasi secara demokratis ("one man, one vote"), (3) pembagian SHU secara adil sesuai jasa anggota, (4) modal mendapat bunga (kalau akan diberi bunga) terbatas dan tetap, (5) memajukan pendidikan, dan (6) kerjasama koperasi, baik lokal, regional maupun internasional.

Perubahan yang mendasar dari Undang-undang nomor 12 tahun 1967 menjadi Undang-Undang nomor 25 tahun 1992 tentang "Perkoperasian" adalah (1) memperjelas batasan koperasi sebagai badan usaha sekaligus gerakan ekonomi rakyat yang beranggotakan orang-orang atau

badan hukum koperasi dengan melandaskan kegiatannya berdasarkan prinsip koperasi (pasal 1) dan (2) mengurangi unsur kebijakan dari pemerintah yang bersifat campur tangan, terutama yang menyangkut urusan internal koperasi (pasal 60 beserta penjelasannya).

Sejarah perkoperasian di Indonesia telah mencatat, jauh sebelum periode penerbitan undang-undang perkoperasian yang pertama, telah tumbuh organisasai yang searah dengan koperasi yang diprakasai oleh R. Aria Wiria Atmadja (Patih Banyumas), yakni pada tahun 1895 mendirikan "Hulp en Spaarbank" bersama E. Sieburgh (Asisten Residen Banyumas) yang dikenal sebagai "Bank Priyayi" dan anggotanya terdiri dari pegawai Pemerintah Belanda. Bank ini kemudian diperluas dan diubah atas dasar usulan W.P.D Wolff van Westerrode (pengganti Sieburgh) yang telah mempelajari koperasi kredit sistem "Raiffeissen" di Jerman menjadi "Hulp Spaar en Landbouw Credit Bank". Perubahan ini sejalan dengan upaya membuka kesempatan kepada para petani untuk menjadi anggota dan berpegang pada semboyan "dari, oleh dan untuk anggota". Pada fase ini, kemandirian sebagai "koperasi" masih dipegang oleh anggota.

Keberhasilan perkumpulan ini telah menarik perhatian pemerintah Belanda untuk ikut membantu menyediakan permodalan serta memperluas perkumpulan ini dan mengubah namanya menjadi "Centrale Kas". Dalam perjalanannya, namanya diubah menjadi "Algemeene Volks Credit Bank", dan jaman Jepang, namanya menjadi "Syoomin Ginko". Setelah itu telah terjadi pergantian nama beberapa kali yang kini dikenal sebagai Bank Rakyat Indonesia (BRI). R. Aria Wiria Atmadja oleh BRI diangkat sebagai "Bapak Pendiri BRI" dan dicatat oleh gerakan koperasi dengan tinta emas sebagai "Perintis Titik Tumbuh Perkoperasian di Indonesia".

Perubahan status perkumpulan koperasi tersebut menjadi lembaga perbankan pemerintah tidak menyebabkan pertumbuhan koperasi terhenti, bahkan digalakkan perkembangannya oleh perkumpulan-perkumpulan gerakan kemerdekaan, seperti Boedi Oetomo, Syarekat Dagang, Indonesische Studie Club.

Pada awalnya, usulan penerbitan undang-undang koperasi tumbuh dan muncul dari perkumpulan-perkumpulan koperasi yang pada saat itu

belum mendapat respon yang positif dari pemerintah Belanda, karena pemerintah Belanda masih merasa curiga terhadap keberadaan koperasi yang akan mengganggu kebijakan politik dan ekonomi Belanda. Atas dasar desakan dari perkumpulan koperasi dan didorong oleh kesadaran pemerintah Belanda sendiri mengenai prinsip keberadaan koperasi adalah netral dalam politik, maka akhirnya pemerintah Belanda menerbitkan undang-undang koperasi pertama di Indonesia, yakni undang-undang koperasi nomor 431 tahun 1915 tentang "Penetapan Peraturan mengenai Perkumpulan Koperasi".

III. KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM KAITANNYA DENGAN MANAJEMEN KOPERASI

Perkembangan dan perubahan undang-undang tersebut tidak terlepas dari kebijakan dan sikap pemerintah terhadap gerakan koperasi. Satu pedoman yang tetap menjadi pegangan dalam perumusan undang-undang maupun kebijakan/peraturan pemerintah, yaitu UUD 1945. Sungguh tepat dan mengagumkan pendiri dan pemikir kemerdekaan Indonesia mencantumkan perkoperasian dalam Undang-Undang Dasar Negara kita pada pasal 33 ayat 1 yang berbunyi: "Perekonomian Indonesia disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan, beserta penjelasannya, yang pada alinea terakhir menyebutkan : " ... bangun usaha yang sesuai dengan itu ialah koperasi".

Dikatakan tepat, karena perkoperasian telah lama mengakar bagi sementara Bangsa Indonesia. Dan dikatakan mengagumkan karena pada jaman Jepang selama sekitar tiga setengah tahun praktis kegiatan koperasi terhenti.

Pencantuman pasal 33 ayat 1 dalam UUD 1945 membawa konsekuensi dan tanggung jawab yang amat besar bagi penyelenggara negara dan seluruh masyarakat Indonesia untuk membangun dan mengembangkan koperasi dan sudah barang tentu sangat erat kaitannya dengan peningkatan manajemen bagi pengelola koperasi khususnya dan warga koperasi pada umumnya. Konsekuensi dan tanggung jawab tersebut adalah upaya perwujudan demokrasi ekonomi dalam wadah koperasi

sebagai gerakan ekonomi rakyat yang mampu menyesuaikan dengan perkembangan dunia usaha.

Dalam rangka upaya perwujudan demokrasi ekonomi sekaligus upaya pengamanan trilogi pembangunan nasional, maka lahirlah berbagai kebijakan pemerintah yang mengarah kepada upaya "membantu" memajukan koperasi ataupun kebijakan yang bersifat "membatasi" kegiatan dan ruang gerak koperasi.

Secara umum (berlaku untuk berbagai negara) terdapat empat sikap yang mencerminkan kebijakan pemerintah terhadap koperasi. Pertama, antagonism atau antipati, yakni sikap pemerintah yang tidak senang dan menentang dengan adanya koperasi di negaranya. Kedua, apathy, yakni sikap pemerintah yang tidak ambil peduli terhadap adanya gerakan koperasi di negaranya. Ketiga, oversimpathy, sikap pemerintah yang berlebihan dan terlalu ikut campur terhadap pertumbuhan koperasi di negaranya. Keempat, well balanced, sikap pemerintah yang bertindak sebagai "penggembala" terhadap pertumbuhan koperasi di negaranya.

Kebijakan pemerintah Indonesia di bidang koperasi mencerminkan sikap ketiga dan keempat yang menurut sifatnya dapat digolongkan dalam tiga kelompok kebijakan, yakni kebijakan yang bersifat membatasi (restriktif), mendorong (suportif) dan melindungi (protektif).

Menjelang berakhirnya PJP I (Pembangunan Jangka Panjang I), pemerintah berupaya untuk mengurangi sikap "oversimpathy" atau campur tangan dalam pembinaan dan pengembangan koperasi yang diwujudkan dalam bentuk perubahan undang-undang No. 12 tahun 1967 menjadi undang-undang No. 25 tahun 1992. Kebijakan pemerintah sebagian besar diarahkan kepada kebijakan yang bersifat mendorong dan melindungi.

Pada UU No. 12 tahun 1967 masih terdapat peluang bagi pemerintah untuk bertindak campur tangan dalam menangani perkoperasian, seperti yang tertera dalam pasal 22 ayat 3 dan pasal 38 ayat 3. Dan peluang campur tangan pemerintah pada Undang-undang No. 25 tahun 1992 telah banyak dikurangi atau dengan kata lain dalam undang-undang ini pemerintah hanya bertindak menangani perkoperasian dengan ulur tangan saja *tanpa* mencampuri urusan internal koperasi, seperti yang tercantum pada pasal 60 ayat 1 dan ayat 2 dengan penjelasannya.

Pasal-pasal kedua undang-undang di atas menegaskan bahwa pemerintah juga harus mengubah "pola pikir" dan "mental" dalam bertindak menangani perkoperasian dari campur tangan **menjadi cenderung ulur tangan.**

Dalam upaya penjabaran undang-undang yang telah diterbitkan, pemerintah juga telah membuat peraturan-peraturan, menetapkan kebijakan, mengatur pembinaan dan bimbingan, pemberian fasilitas, perlindungan, dan pengawasan terhadap koperasi. Jumlah peraturan-peraturan pemerintah di bidang perkoperasian selama 25 tahun (tahun 1967-1992) berdasarkan jenis dan struktur birokrasi dapat dilihat pada Tabel 1.

Tabel 1. Jumlah Peraturan Perkoperasian di Indonesia yang diterbitkan selama 25 tahun (1967-1992)

No.	Jenis Peraturan	Jumlah (buah)	%
1.	Instruksi Presiden	3	1.89
2.	Keputusan Presiden	16	10.06
3.	SK/Peraturan/ Instruksi Menteri	48	30.19
4.	SKB/Instruksi Bersama Menteri dan Direktorat	39	24.53
5.	SK/Instruksi Direktur Jenderal	53	33.33
Jumlah		159	100

Sumber: Diolah dari Data Departemen Koperasi

Dari segi kebijakan pemerintah terhadap koperasi, peraturan-peraturan tersebut dapat dikelompokkan menurut sifatnya, yakni peraturan yang bersifat mendorong, membatasi, melindungi atau kombinasi dari ketiga sifat kebijakan pemerintah. Hasil penelaahan ketiga sifat kebijakan pemerintah berdasarkan sasaran pembinaannya (kelembagaan dan usaha koperasi) disajikan pada Tabel 2 berikut ini:

Tabel 2 Jumlah dan Sasaran Kebijakan/Peraturan Pemerintah di Bidang Perkoperasian, 1967-1992

No.	Sifat Kebijakan	Usaha		Kelembagaan		Total	
		Jml	%	Jml	%	Jml	%
1.	Mendorong	25	29.41	17	20	42	49.41
2.	Membatasi	3	3.53	2	2.35	5	5.88
3.	Melindungi	19	22.35	12	14.12	31	36.47
4.	Kombinasi 1&2	0	0	1	1.18	1	1.18
5.	Kombinasi 1&3	5	5.88	1	1.18	6	7.06
Total		52	61.18	33	38.83	85	100

Sumber: Diolah dari Data Departemen Koperasi

Kebijakan pemerintah di bidang perkoperasian sebagian besar bersifat mendorong (49,41%) atau melindungi (36,47%), dan hanya sedikit peraturan yang bersifat membatasi (5,88%), Dari segi sasaran pembinaan usaha koperasi tidak terdapat peraturan/kebijakan pemerintah yang sekaligus bersifat mendorong dan membatasi, akan tetapi lebih mengarah kepada sifat mendorong sekaligus melindungi. Dan pada pembinaan kelembagaan koperasi; terdapat keseimbangan antara peraturan yang bersifat mendorong sekaligus membatasi dengan peraturan yang bersifat mendorong sekaligus melindungi (1,18%).

Banyak peraturan pemerintah di bidang perkoperasian yang diterbitkan telah menunjukkan besarnya perhatian pemerintah terhadap kemajuan koperasi, tetapi dilain pihak menimbulkan kesan seolah-olah koperasi/ KUD menjadi milik pemerintah serta akan mengurangi kemandirian koperasi/KUD sebagai lembaga ekonomi rakyat. Dalam pelaksanaannya, pemberlakuan INPRES telah menjadikan upaya pembentukan lembaga KUD dan pengembangan usahanya di setiap desa/kecamatan menjadi target atau sasaran kuantitatif yang dikhawatirkan menjadi titik tolak penilaian dalam kaitannya dengan konduite pejabat/pembina koperasi. Pemberlakuan INPRES selama 3 (tiga) Pelita, yakni INPRES No. 4 tahun 1973 (awal Pelita II), INPRES No. 2 tahun 1978 (Akhir Pelita II) dan INPRES No.4 tahun 1984 (Awal Pelita IV) telah mendorong dan memacu pembentukan KUD di seluruh Indonesia.

Dari data-data perkembangan koperasi/KUD dari Pelita I sampai dengan Pelita V menunjukkan adanya kemajuan secara kuantitatif yang mengesankan. Jumlah koperasi pada Pelita I terdapat 19,795 koperasi-terdiri dari 2,361 KUD dan 17,434 non KUD, dan pada Pelita V telah menjadi 42,061 koperasi-terdiri dari 8,873 KUD dan 33,188 non KUD dengan rata-rata perkembangan dari masing-masing Pelita I sampai dengan Pelita V untuk kelembagaan KUD adalah 55,16 % dan non KUD 18,07%. Data perkembangan koperasi/KUD selama 5 pelita disajikan pada Tabel berikut ini:

Tabel 3 Perkembangan Koperasi/KUD dari Pelita I s/d Pelita V

No. Uraian	Pelita I	Pelita II	Pelita III	Pelita IV	Pelita V	Rata-rata Perkem.(%)
1. Koperasi (unit)	19,795	17,430	24,791	32,990	42,061	22.5
a. KUD	2,361	4,444	6,327	7,834	8,873	55.16
b. Non KUD	17,434	12,986	18,464	25,156	33,188	18.07
2. Anggota (orang)	2,973,555	7,610,000	13,653,442	26,363,313	33,719,420	206.8
a. KUD	1,264,009	3,116,025	9,609,690	16,995,223	20,506,492	304.47
b. Non KUD	1,709,546	4,493,975	4,043,752	9,368,090	13,212,928	134,58
3. Simpanan (juta Rp)	6,788	20,074	129,678	441,386	469,200	1,362.44
4. Permodalan (juta Rp)	21,859	92,906	537,600	926,038	1,933,248	1,748.83
5. Vol.Usaha(juta Rp)	61,513	401,894	2,114,434	2,214,000	6,813,458	2,195.29
6. SHU (juta Rp)	1,194	7,840	23,698	39,528	70,264	1,156.95

Sumber Data: Direktorat Jenderal Bina Lembaga Koperasi, 1993

Perkembangan jumlah anggota KUD rata-rata per pelita mencapai 304,47% atau kelipatan 3 kali, sedangkan jumlah anggota Non KUD "meningkat" 134,58% atau kelipatan 1,3 kali. Dari segi pemupukan simpanan anggota koperasi terdapat peningkatan rata-rata 1.362,44% atau kelipatan 13,6 kali per repelita yang dapat mendorong peningkatan permodalan koperasi rata-rata 1.748,83 % atau kelipatan 17,4 kali. Pada sisi perkembangan usaha koperasi juga terdapat peningkatan yang cukup pesat. Volume usaha koperasi selama lima pelita terdapat peningkatan rata-rata 2.195,29% atau kelipatan 21,9 kali yang diikuti dengan peningkatan SHU koperasi rata-rata 1.159,95% atau kelipatan 11,5 kali

Berdasarkan pengamatan, perkembangan kelembagaan dan usaha KUD yang demikian pesatnya *belum* dapat diikuti dengan *pertumbuhan kualitas* koperasi, terutama ditinjau dari segi **penerapan prinsip-prinsip koperasi**.

Pada dasarnya dalam menumbuhkembangkan koperasi, kita memang dihadapkan pada dua muka, yang secara prinsip bertolak belakang satu sama lain. Di satu muka, kalau koperasi di Indonesia ditunggu pertumbuhannya dari bawah (*grass root* atau *bottom up*), tentu ini akan memakan waktu cukup lama dalam perkembangannya, sedangkan para pelaku ekonomi lainnya, BUMN dan Swasta, sudah berkembang melesat dengan cepatnya.

Di muka yang lain, untuk mengejar ketinggalannya, apakah kita perlu menumbuhkan koperasi dari atas (*top down*). Tetapi, andaikata kita mempergunakan cara ini, kita akan dapat menyalahi prinsip-prinsip koperasi, khususnya pada prinsip keanggotaan yang sukarela. Prinsip inilah yang akan menunjukkan identitas koperasi yang sebenarnya, yakni "dari, oleh dan untuk anggota", karena partisipasi anggota pun akan tumbuh secara spontan tanpa ada unsur penunjukkan atau pemaksaan.

Satu hal yang menarik pada salah satu dari tiga belas kriteria penilaian KUD Mandiri, yang menyebutkan, bahwa "KUD mempunyai anggota penuh minimal 25 persen dari jumlah penduduk dewasa yang memenuhi persyaratan keanggotaan KUD didaerah kerjanya". Pembatasan minimal 25 persen ini dapat memberi pengertian luas, tetapi juga dapat memberi pengertian sempit. Dalam pengertian luas menunjukkan, bahwa sudah sewajarnya pemerintah dengan itikad baik berupaya mendorong KUD untuk mempunyai anggota yang sebanyak mungkin, agar KUD dapat mengakar, merata dan menyatu dengan kehidupan masyarakat. Sebaliknya dalam pengertian sempit, kriteria ini dapat diartikan sebagai target. Apabila kriteria ini diartikan sebagai target, dikhawatirkan akan mendorong secara psikologis bagi KUD untuk menarik anggota sebanyak-banyaknya tanpa mempertimbangkan minat dan kesadaran anggota, yang akhirnya prinsip kesukarelaan anggota akan terabaikan.

Kebijakan pemerintah yang bersifat "Top Down" dan mengabaikan sifat kesukarelaan anggota, bukan saja menyalahi Prinsip-Prinsip Ko-

perasi Indonesia khususnya dan aturan ICA umumnya, tetapi juga sangat menyimpang dengan falsafah dasar dari prinsip-prinsip koperasi, yakni "dari, oleh dan untuk anggota".

Kebijakan-kebijakan pemerintah tentang perkoperasian tidak selalu identik dengan "Top Down", dalam arti, kebijakan merupakan salah satu sarana yang dipergunakan oleh pemerintah yang berkewajiban memberikan bimbingan, pengawasan dan perlindungan terhadap koperasi serta memampukannya untuk melaksanakan pasal 33 UUD 1945. Perhatian hanya ditujukan agar peraturan ini tidak mempunyai pengertian selain itu, yang dapat cenderung menyimpang dari prinsip-prinsip koperasi. Peranan pemerintah seharusnya diarahkan untuk menciptakan iklim pertumbuhan koperasi yang lebih kondusif serta mampu menjadi partner dan pembina yang baik.

Berlakunya UU No25/1992 tentang perkoperasian diharapkan akan membantu koperasi berkembang secara mandiri, bahwa langkah-langkah operasionalisasi UU No. 25/1992 akan difokuskan pada tiga hal pokok, yakni menempatkan kembali posisi *mekanisme internal* koperasi sebagai badan usaha dan gerakan ekonomi rakyat; pengembangan manajemen koperasi untuk mampu menyesuaikan diri dengan kehidupan dunia usaha, dan mengadakan peninjauan kembali pola pembinaan yang sesuai dengan prinsip kemandirian koperasi.

Dengan UU tersebut, pengertian "Top Down" lebih diperlunak, seperti yang tercermin pada fokus pertama dan ketiga yang telah mempertimbangkan sifat kesukarelaan anggota koperasi yang dapat menumbuhkan *rasa ikut memiliki*, yang dalam Bahasa Jawa kira-kira sama dengan *rumangsa melu handarbeni* terhadap perkumpulannya. Rasa ikut memiliki ini merupakan dasar utama bagi tumbuhnya partisipasi anggota.

Pada fokus kedua lebih menekankan pada kemampuan koperasi untuk berkembang secara mandiri, sehingga mampu menyesuaikan diri (self compatibility) dengan perkembangan dunia usaha, sekaligus mampu membina kerjasama usaha secara profesional, baik dengan BUMN maupun dengan perusahaan swasta.

Pada dasawarsa ini telah dikenal berbagai bentuk kerjasama, seperti Pola Bapak Angkat, Pola Inti dan Plasma, Pemilikan Saham Swasta oleh

Koperasi serta Pola Pembinaan Koperasi dan Pengusaha Kecil melalui Pemanfaatan Dana dari Bagian Laba BUMN. Sejak tahun 1990, telah dikembangkan pola kerjasama antara koperasi/PK dengan swasta (BUMS) dan BUMN melalui penjualan sebagian saham BUMS kepada koperasi/PK serta penyaluran dana hasil penyisihan laba BUMN.

Dari segi pemilikan saham perusahaan swasta (BUMS) terdapat perkembangan yang cukup pesat, seperti data perkembangan terakhir dari penjualan saham BUMS selama 1994-1995 yang disajikan pada Tabel 4 berikut ini:

Tabel 4 Perkembangan Penjualan Saham BUMS kepada Koperasi/KUD, 1994-1995

Keterangan	Unit	Kumulatif dari 1990 s/d		Kenaikan (%)
		Des. 1994	Des. 1995	
1. Jumlah BUMS Go Public	Unit	225	248	10,22
2. BUMS penjual saham ke Koperasi	Unit	177	186	5,08
a. Go public	Unit	84	95	13,09
b. Belum Go Public	Unit	93	91	-
3. Saham yang dijual ke Koperasi	Unit	93	91	-
4. Koperasi pembeli saham	Lembar	72.246.339	106.609.520	47,56
5. Jumlah nilai saham				
6. Deviden yang diterima KUD	Unit	1.800	2.474	37,44
	Rp (Miliar)	72,3	106,61	47,56
	Rp (Miliar)	11,2	17	55,35

Sumber Data: Departemen Koperasi dan PPK, 1996

Dan pemanfaatan dana BUMN untuk pembinaan koperasi/PK juga terdapat peningkatan yang cukup besar selama tahun 1994-1995, seperti yang disajikan pada Tabel 5 berikut ini:

Tabel 5. Perkembangan Pemanfaatan Dana BUMN Tahun 1994-1996

Tahun	BUMN Pembina (unit)	Rencana (Rp Miliar)		Total Realisasi PK/Koperasi		% Realisasi terhadap dana tersedia	Sebaran Pemerataan (%)	
		Alokasi	Dana tersedia	Unit	Rp Miliar		Jawa	Luar Jawa
1994 *	150	-	122,54	6.384	67,17	54,81	72,03	27,97
1995	135	268,74	246,76	29.210	188,50	76,39	44,23	55,77
1996**	157	307,01	-	-	-	-	40,98	59,02

Catatan : * Sistem alokasi belum diterapkan

** Dana yang tersedia dan realisasi dalam proses pendataan

Sumber Data: Departemen Koperasi dan PPK, 1996

Pada satu sisi, tanpa mengurangi penghargaan kepada kerjasama usaha lainnya, gerakan koperasi sendiri kiranya perlu mengkaji, apakah pola kerjasama, seperti pemilikan saham perusahaan swasta oleh koperasi itu nantinya akan tetap mempertahankan tujuan pemerataan dan hak masing-masing anggota koperasi dan lebih mendasar lagi apakah dikemudian hari pola ini dapat mempertahankan **nilai-nilai kepercayaan kepada diri sendiri**. Pada sisi lain, apakah pola pemilikan saham swasta ini oleh koperasi tidak menghambat kemandirian koperasi dalam pengembangan usahanya, yakni timbulnya **ketergantungan koperasi pada pihak luar**.

Lepas dari hasil pengkajian tadi, koperasi sebagai lembaga ekonomi sudah sewajarnya wajib memperkuat diri sendiri, sebab apabila ada ketimpangan kekuatan dalam suatu kerjasama, ada kemungkinan kerjasama ini dapat mengorbankan prinsip-prinsip koperasi. Dalam usaha memperkuat diri, selain meningkatkan manajemen koperasi, juga sebaiknya koperasi dapat melihat potensi-potensi daya manusia dan alam di wilayah kerjanya.

Di Indonesia, sikap pemerintah sebagai pencerminan kebijakan pemerintah di bidang koperasi, sepenuhnya ada di tangan penyelenggara negara, namun kiranya ada beberapa pertimbangan di dalam menentukan sikap pemerintah di bidang koperasi.

Pertama, di dalam penjelasan Undang-undang Dasar 1945 pasal 33 ayat 1, yang menyebutkan " Bangun usaha yang sesuai dengan itu ialah

koperasi". Sehingga pemerintah berkewajiban untuk memberikan bimbingan, fasilitas dan perlindungan terhadap koperasi, serta memampukannya untuk melaksanakan pasal 33, Undang-undang Dasar 1945 beserta penjelasannya itu.

Bimbingan dimaksudkan untuk menciptakan iklim dan kondisi, yang menunjukkan gerakan koperasi akan tumbuh dan berkembang, antara lain dengan pendidikan, latihan dan penyuluhan. Sedangkan perlindungan dimaksud untuk mengamankan dan menyelamatkan kepentingan baik bagi perkumpulan koperasi itu sendiri maupun guna kepentingan pihak lain.

Kedua, prinsip-prinsip koperasi, yang pada dasarnya merupakan esensi dari dasar-dasar bekerjanya koperasi sebagai badan usaha dan sekaligus sebagai gerakan ekonomi rakyat yang berdasarkan atas asas kekeluargaan, merupakan ciri khas dari koperasi, dan justru dapat dikatakan sebagai pembeda koperasi dari pelaku-pelaku ekonomi lainnya, BUMN dan swasta.

Dengan bekal falsafah "*ing ngarsa sung tulada, ing madya mbangun karsa dan tut wuri handayani*" dan dalam rangka mewujudkan landasan idiel, pelaksanaan asas kekeluargaan dan kegotongroyongan dan prinsip-prinsip koperasi Indonesia, pemerintah pada hakekatnya diharapkan dapat memberikan kebebasan yang wajar bagi koperasi untuk mengatur kehidupannya sendiri.

Dan bila perlu, setiap saat pemerintah dapat turun tangan guna memberikan pengamanan terhadap asas dan prinsip-prinsip koperasi serta kebijaksanaan pemerintah, baik guna kepentingan gerakan koperasi maupun kepentingan masyarakat.

Demikian pula kerjasama perusahaan negara maupun swasta jika diperlukan oleh koperasi; hendaknya dilakukan dengan tidak mengorbankan prinsip-prinsip koperasi sendiri. Dalam hal ini: bentuk, luas serta cara-cara kerjasama itu dapat diatur oleh pemerintah, tanpa membedakan sikap terhadap masing-masing pelaku ekonomi.

Adanya **kesamaan sikap** pemerintah terhadap masing-masing pelaku ekonomi koperasi, BUMN dan swasta akan menghasilkan **kesamaan kemajuan dan derajat**.

Berdasarkan pengamatan, dari keempat sikap tersebut di atas, kelihatannya sikap *well ballance* patut dipergunakan sebagai kebijakan pemerintah terhadap koperasi di Indonesia, dimana pemerintah memberikan bantuan di bidang koperasi dalam batas prinsip-prinsip koperasi, yang sudah barang tentu tidak menghalangi, tetapi juga tidak memajukan dan memberikan bantuan yang berlebihan.

IV. PANCA USAHA PEMBENAHAN MANAJEMEN KOPERASI UNIT DESA

Berdasarkan uraian sebelumnya; pemberlakuan INPRES. khususnya INPRES No. 4 tahun 1984 telah mendorong pembentukan dan perkembangan KUD secara kuantitatif cukup pesat. Dalam INPRES No. 4 tahun 1984; pembentukan koperasi di pedesaan lebih diarahkan pada lembaga KUD (Koperasi Unit Desa) untuk menjadi pusat pelayanan kegiatan perekonomian di pedesaan *dengan sasaran* kelak KUD mampu memegang peranan utama pada berbagai sektor perekonomian di pedesaan, yakni (1). Pertanian (tanaman pangan, peternakan, perikanan, perkebunan dan agro industri), (2). Penyaluran kebutuhan pokok masyarakat pedesaan (pangan, sandang, papan), (3). Jasa (simpan-pinjam, perkreditan, angkutan, listrik, konstruksi), (4). Industri kecil dan kerajinan rakyat, dan (5). Sektor/bidang lain yang sesuai dengan kondisi dan potensi setempat. Dan ruang lingkup pelayanan KUD diarahkan untuk meliputi bidang-bidang : (a). Perkreditan, simpan-pinjam, dan pertanggung jawaban kerugian, (b). Penyediaan dan penyaluran sarana produksi, kebutuhan sehari-hari dan jasa lainnya, (c). Pengelolaan dan pemasaran hasil-hasil produksi, dan (d). Bidang pelayanan lainnya yang dibutuhkan oleh anggota.

Basis usaha KUD selama ini masih bertumpu pada sektor pertanian sebagai basis utama, yang merupakan sumber penghasilan bagi sebagian besar masyarakat pedesaan. Dan basis ini sudah merupakan captive market sebagai bagian dari program pemerintah yang telah memberikan kemudahan bagi KUD dalam bentuk *assured market* dan *guaranteed price*.

Dalam perkembangannya sampai saat ini, KUD masih dihadapkan pada berbagai permasalahan yang cukup strategis, mulai dari permasalahan penerapan prinsip-prinsip koperasi, organisasi, ruang lingkup pelayanan, skala usaha sampai ke permasalahan kemampuan profesionalisme kepengurusan koperasi.

Pertama, permasalahan utama yang dihadapi koperasi adalah sangat lemahnya pemahaman dan penguasaan prinsip-prinsip koperasi dalam kepengurusan dan manajerial, sehingga dalam pelaksanaan pengembangan organisasi dan usaha tidak mencerminkan demokrasi ekonomi yang sebenarnya; yang diharapkan dapat mendorong partisipasi anggota secara murni.

Pemahaman dan penguasaan prinsip-prinsip koperasi bagi pengurus, badan pengawas pada dasarnya merupakan hal yang sangat mendasar, karena prinsip-prinsip koperasi tersebut pada dasarnya merupakan esensi dari dasar-dasar bekerjanya suatu koperasi dan sekaligus dapat dikatakan sebagai pembeda koperasi dari pelaku ekonomi lainnya - BUMN dan swasta. Dalam hal ini, kepengurusan koperasi memiliki kepentingan dan tanggung jawab langsung dalam mempertahankan identitas koperasi sekaligus mewujudkan demokrasi ekonomi. Sehingga seiring dengan pendidikan dan latihan bagi pengelola koperasi, juga penyuluhan kepada calon anggota dan masyarakat umumnya sangat diperlukan.

Pekerjaan rumah utama yang harus dilakukan oleh pengelola koperasi- pengurus, badan pengawas dan manajer - ialah memahami prinsip-prinsip koperasi yang tercantum dalam undang-undang perkoperasian yang berlaku. Pekerjaan rumah ini sangat penting, karena berdasarkan pemantauan masih saja ada sementara pengelola - Pengurus, Badan Pengawas dan Manajer - koperasi yang belum pernah membaca atau mempelajari undang-undang perkoperasian, yang sekaligus berarti pula belum memahami prinsip-prinsip koperasi.

Kedua, permasalahan organisasi koperasi, baik secara internal maupun eksternal masih dihadapkan pada beberapa kelemahan mendasar dan operasional. Didalam Undang-undang Perkoperasian bab organisasi dan jenis koperasi, menyebutkan tingkat primer dan sekunder - pemusatan dari tingkat primer, pusat, gabungan sampai induk koperasi - dan perangkat organisasi - Rapat Anggota, Pengurus, Badan Pengawas - serta

jenis-jenis koperasi - produksi, konsumsi, kredit, jasa ataupun fungsional seperti jajaran ABRI, pegawai negeri, karyawan - yang merupakan fungsi-fungsi yang teramat penting dalam manajemen koperasi masih terdapat kelemahan.

Untuk tingkat-tingkat organisasi diambil contoh Koperasi Unit Desa, baik primer, pusat maupun induk KUD; masing-masing tingkat telah memperoleh kemajuan dengan sendirinya, tetapi berdasarkan pengamatan, terlihat dalam penyelenggaraannya belum ada keterkaitan dan jalinan kerja yang jelas antara tingkat-tingkat itu. Dengan kata lain, belum ada *job discription* yang pasti diantara tingkat-tingkat organisasi itu, yang semestinya tanpa mengurangi hak koperasi tingkat bawah untuk mengawasi tingkat atasnya, koperasi tingkat atas seyogyanya menjalankan koordinasi, bimbingan dan pengawasan tingkat bawahnya.

Rapat anggota, salah satu perangkat organisasi yang merupakan kekuasaan tertinggi dalam tata kehidupan koperasi, dimana keputusan anggota sejauh mungkin diambil berdasarkan hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan dan hanya dalam hal tidak mufakat, keputusannya diambil berdasarkan suara terbanyak.

Dan dalam hal diadakan pemungutan suara didalam Rapat Anggota, tiap anggota mempunyai hak suara yang sama, *one man, one vote*, serta tidak dapat diwakilkan kepada orang lain, yang pada hakekatnya memberi petunjuk, bahwa anggota menempatkan diri secara aktif sebagai pe-ngambil keputusan didalam kebijakan koperasi dan dalam fungsi-fungsi, seperti manajemen perencanaan, pelaksanaan, kepemimpinan dan pe-ngawasan koperasi. Hal inilah yang masih belum bisa dilaksanakan sepenuhnya oleh koperasi. Padahal *One man, one vote* bagi setiap anggota adalah mutlak, karena koperasi adalah kumpulan orang, bukan kumpulan modal.

Pengurus sebagai pemegang mandat dari Rapat Anggota, walaupun dia dapat mempekerjakan seorang manajer atau beberapa orang untuk pekerjaan sehari-hari, rasanya cukup berat karena terbentur pada kelangkaan tenaga terdidik dan profesional, khususnya bagi koperasi yang bergerak di daerah pedesaan, sehingga pendidikan dan latihan sangat berperan di dalam penyelenggaraan koperasi selanjutnya.

Badan Pengawas sebagai pemegang fungsi *controlling* dalam manajemen koperasi sangat menentukan, dimana dia harus dapat melokalisasi penyimpangan dalam penyelenggaraan koperasi sedini mungkin dan dapat diadakan perbaikan secepatnya, namun kelihatannya ada faktor-faktor yang perlu diperhitungkan sehingga dapat menghambat keteraturan jadwal pemeriksaan dan kemandapan laporan Badan Pengawas terhadap jalannya koperasi dalam satu kurun waktu anggaran.

Salah satu faktor, berdasarkan prakiraan, lepas dari kemampuan anggota Badan Pengawas, ialah dikarenakan pada waktu pemilihan pimpinan koperasi di dalam Rapat Anggota, umumnya ketua dan anggota pengurus dipilih terlebih dahulu daripada Badan Pengawas. Sehingga bisa jadi anggota-anggota koperasi yang terbaik pertama telah didudukkan dan terkuras di dalam pengurus dan orang-orang terbaik kedua atau sisanya baru kemudian didudukkan dalam Badan Pengawas. Dengan demikian, sudah sewajarnya lah anggota-anggota Badan Pengawas merasa "kalah wibawa" dari anggota-anggota pengurus yang memungkinkan Badan Pengawas merasa "segar" untuk melaporkan hal-hal yang kurang baik di dalam penyelenggaraan koperasi.

Untuk mengatasi "gegar wibawa" ini, dapat dicoba dengan cara pemilihan antara Pengurus dan Badan Pengawas secara bergantian, maksudnya setelah ketua Pengurus dipilih langsung memilih ketua Badan Pengawas terlebih dahulu sebelum memilih anggota pengurus lainnya.

Berdasarkan pengamatan terhadap beberapa KUD, "sistem panutan" dalam fungsi kepemimpinannya terlihat masih melekat, dalam arti; sekali seorang anggota dipercaya menjadi ketua akan sulit untuk digantikan oleh anggota lainnya. Hal ini akan mempengaruhi kelangsungan usaha koperasi, bahkan dapat menimbulkan stagnasi dalam perkembangan usaha pada saat pimpinan yang menjadi panutan berhalangan atau digantikan. Pemikiran jangka panjang untuk mempertahankan kemampuan manajemen koperasi yang telah berhasil dikembangkan perlu ditanamkan, yakni melalui sistem kaderisasi kepengurusan dan staf manajerial.

Ketiga, koperasi masih dihadapkan pada keterbatasan skala usaha yang dapat dikembangkan. Peningkatan skala usaha koperasi dapat

dilaksanakan dengan memanfaatkan kesempatan ekonomi, peluang usaha dan diversifikasi usaha, yang sudah barang tentu harus didahului dengan pengkajian potensi daya alam dan manusia di daerah kerjanya.

Tanpa mengurangi arti kegiatan lainnya, KUD misalnya, sampai saat ini masih cukup disibukkan dengan program-program pemerintah, seperti pengadaan pangan, penyaluran sarana produksi, TRI, cengkeh. Seyogyanya dapat dicari peluang-peluang usaha di dalam maupun di luar pertanian untuk menyesuaikan dengan fungsi-fungsi yang telah digariskan dalam Inpres nomor 4 tahun 1984.

Pada kenyataannya, pengembangan usaha KUD masih terbatas pada sektor pertanian dan penyaluran kebutuhan pokok; sehingga pokok sektor usaha lainnya, seperti jasa, industri kecil dan kerajinan rakyat yang berupa usaha-usaha bersama (UB) belum dapat berkembang dengan baik.

Potensi masyarakat pedesaan yang tergabung dalam UB-UB ini seharusnya dikembangkan secara optimal melalui wadah koperasi/KUD, tetapi pada kenyataannya banyak UB-UB yang bergerak di bidang kerajinan atau industri kecil yang merasa enggan untuk bergabung didalam unit usaha KUD. Di lain pihak; menurut informasi : tidak ada koperasi **selain KUD** yang dapat didirikan di daerah pedesaan. Oleh karena itu, **perlu dipertimbangkan** pembentukan KUD fungsional yang sesuai dengan potensi komoditas yang ada di pedesaan, misalnya KUD kerajinan, KUD industri kecil/rumah tangga; seperti halnya dengan pembentukan KUD Mina.

Koperasi peternakan sapi yang kegiatannya selama ini lebih banyak menjual air susu sapi dari anggotanya kepada IPS (Industri Pengolah Susu), kiranya dapat mulai mengembangkan usahanya dari jenis **koperasi penjualan** menjadi **koperasi produksi produsen** sekaligus melengkapi **sistem agribisnis** - yang terdiri dari sub-sistem pengadaan sarana produksi, usahatani ternak sapi, **pengolahan susu** dan pemasaran hasilnya - dimana koperasi dapat memiliki Industri Pengolah Susu, seperti susu kaleng, mentega, keju. Sedangkan anggota menjual air susu sapi kepada koperasi untuk diolah dalam industri pengolah susu milik koperasinya sendiri.

Demikian juga dengan koperasi perikanan atau KUD Mina, selain memperbaiki sarana dan prasarana penangkapan ikan, juga dapat meningkatkan kegiatan usaha untuk mendirikan dan memiliki industri pengolah ikan sendiri.

Peningkatan usaha ini perlu diikuti dengan upaya pembenahan "*job description*" dari tingkat organisasi masing-masing jenis koperasi dan mengadakan kerjasama dengan jenis-jenis koperasi lainnya, khususnya dengan jenis koperasi jasa perkreditan/perbankan untuk ikut membiayainya. Dalam hal ini, DEKOPIN dapat berperan lebih besar.

Keempat, jangkauan dan kualitas pelayanan koperasi kepada anggota khususnya dan masyarakat umumnya masih sangat terbatas dan belum berkembang dengan baik. Undang-undang Perkoperasian menyatakan bahwa koperasi bertujuan memajukan kesejahteraan anggota pada khususnya dan masyarakat pada umumnya, dapat diartikan pula bahwa koperasi harus mengutamakan pelayanan kepada anggota. Memang pada dasarnya koperasi dibentuk oleh anggotanya untuk berusaha bersama dalam memenuhi kepentingan anggota, selain masyarakat umum yang terasa masih tipis. Pelayanan tidak terbatas pada pelayanan primer koperasi kepada anggota perorangan saja, tetapi selayaknya berlaku juga bagi koperasi tingkat atas kepada koperasi tingkat bawahnya dari Induk, Gabungan, Pusat, sampai Primer Koperasi. Meminjam kata orang asing, koperasi tidak untuk "*ver-dienen*", tetapi juga untuk "*dienen*".

Kelima, kelemahan dalam kemampuan profesionalisme pengelola koperasi menyebabkan usaha-usaha koperasi belum berkembang dengan baik. Usaha-usaha peningkatan kesadaran dan pengertian berkoperasi, pembenahan organisasi, peningkatan skala usaha maupun pelayanan, seharusnya dibarengi dengan usaha meningkatkan kemampuan profesionalisme pengelola koperasi; terutama dalam hal pemanfaatan potensi dan peluang yang ada, dan mengembangkan kerjasama usaha/negoisasi dengan pelaku ekonomi lainnya (BUMN, swasta).

Usaha-usaha untuk meningkatkan kemampuan manajemen pengelola koperasi sudah banyak dilakukan oleh kalangan pemerintah yang berwenang, gerakan koperasi, maupun institusi pendidikan termasuk IPB, yang sejak tahun 1981 telah merintis dan **menyelenggarakan**

program studi manajer koperasi/KUD. Tetapi harus selalu diingat dan diarahkan, bahwa bagi negara yang koperasinya telah maju, penyelenggaraan pendidikan, latihan maupun penyuluhan koperasi sudah dilakukan sendiri oleh Gerakan Koperasi.

Kelima titik di atas diringkas dan dipadatkan akan menjadi: 1). Meningkatkan pemahaman prinsip-prinsip koperasi; 2) Meningkatkan daya guna organisasi koperasi; 3) Meningkatkan skala usaha koperasi; 4) meningkatkan pelayanan kepada anggota koperasi dan masyarakat umum; dan 5) Meningkatkan kemampuan profesionalisme pengelola (pengurus dan manajer) koperasi yang dapat juga disebut sebagai "**Panca Usaha Pembinaan Manajemen Koperasi**".

Panca usaha pembinaan manajemen koperasi akan lebih berhasil dengan dukungan masyarakat dan pembinaan pemerintah yang bersifat **persuasif partipatif**.

V. CATATAN PENUTUP

Pembinaan pemerintah dalam rangka pembinaan manajemen koperasi/KUD tidak terlepas dari ketetapan Undang-undang dan Peraturan Perkoperasian yang masih dibutuhkan untuk menumbuh- kembangkan koperasi, terutama bagi koperasi yang akan "start-up" dan "awal pertumbuhan koperasi".

Tanpa melalaikan prinsip-prinsip koperasi dan pelayanan, andaikata masing-masing jenis koperasi telah mengadakan perluasan usaha, pembenahan tingkat dan perangkat organisasi serta dapat dilakukan kerjasama yang erat dengan jenis-jenis koperasi lainnya, bukan tidak mungkin koperasi akan dapat menjadi **kekuatan raksasa dalam percaturan perekonomian di Indonesia.**

